

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PERA, LEONE, LA LOGGIA,
MACERATINI, D’ONOFRIO, CENTARO, GRECO, SCOPELLITI,
LISI, BUCCIERO, BATTAGLIA, CARUSO Antonino,
VALENTINO, MILIO, CORTELLONI, BRUNI, MUNDI, CIRAMI
e DI BENEDETTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 SETTEMBRE 1998

Costituzione dei ruoli organici giudicante e requirente della
magistratura ordinaria

ONOREVOLI SENATORI. — La Costituzione vigente postula una differenza di *status* dei giudici e dei pubblici ministeri: mentre i giudici «sono soggetti soltanto alla legge» (articolo 101, secondo comma) e godono direttamente delle garanzie di inamovibilità e di distinzione solo per funzioni (articolo 107, commi primo e terzo), il pubblico ministero «gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario» (articolo 107, quarto comma), e perciò delle garanzie di cui ai citati commi primo e terzo dell'articolo 107 se e solo se esse siano a lui estese dalle norme ordinarie dell'ordinamento (articolo 108).

È noto che, nell'Assemblea costituente, si pervenne a questa soluzione dopo un ampio dibattito fra i sostenitori di due tesi contrapposte: quella dell'appartenenza del pubblico ministero al potere esclusivo (Leone, Bettiol) e quella della sua inclusione nel potere giudiziario, con tutte le garanzie previste per i giudici. La tesi che prevalse fu quella di attribuire al pubblico ministero uno *status* tale da non pregiudicarne la posizione di parte pubblica nel processo di rito accusatorio che già allora era in discussione e auspicato da molti.

In particolare, l'onorevole Giovanni Leone, rinunciando alla propria posizione e illustrando l'emendamento presentato dal Ministro della giustizia Grassi e che poi è diventato l'attuale quarto comma dell'articolo 107 della Costituzione, sostenne che «il legislatore, in futuro, nello stesso momento in cui darà luogo ad una riforma integrale del nostro sistema penale, sarà costretto a rivedere la caratteristica di fondo del pubblico ministero». Egli propose perciò all'Assemblea di «rimandare in sede di discussione del nuovo ordinamento giudiziario quali dovranno essere le garanzie da accordare al

pubblico ministero, perché si dovrà far luogo a tale riforma in armonia perfetta con quella che verrà adottata in sede di compilazione del futuro codice di procedura penale, del codice civile e di procedura civile».

La posizione definitiva dei Padri costituenti fu dunque quella lungimirante sia di copertura della situazione allora esistente sia di apertura a nuove situazioni. In presenza del codice del 1930, il quale attribuiva al pubblico ministero funzioni talora analoghe a quelle attribuite al giudice, non senza casi di cumulo nella stessa persona della funzione giurisdizionale e accusatoria (processo pretorile), e della disciplina del Guardasigilli Togliatti, la quale poneva il pubblico ministero sotto l'«alta sorveglianza» (e non più sotto la direzione) del Ministro di grazia e giustizia, il testo costituzionale marcò nettamente la distinzione tra le figure di giudice e di pubblico ministero, senza però esplicitarne la rispettiva natura, la quale, per il giudice, si desume dalla sua funzione giurisdizionale tipica, mentre, per il pubblico ministero, si ricava, indirettamente, per esclusione da quella giurisdizionale, oltre che, tra l'altro, dal suo essere organo che promuove obbligatoriamente l'azione penale (articolo 112).

Entrambi gli organi venivano inquadrati all'interno della magistratura (ordinaria), garantendone così l'indipendenza. La Costituzione volle però che, a fissare le specifiche e proprie garanzie di indipendenza del pubblico ministero, fossero le norme dell'ordinamento giudiziario e dunque il legislatore ordinario. Ne risulta che, soprattutto con riguardo ai modi di organizzazione, queste garanzie di indipendenza dei pubblici ministeri sono inevitabilmente più tenui di quelle previste per i giudici, dal momen-

to che i primi, a differenza dei secondi, non risultano cadere nella previsione di cui all'articolo 101, secondo comma, della Costituzione, e dato che per essi vale la necessità di conciliare le esigenze di autonomia dell'ufficio con quella dell'organizzazione interna del medesimo ufficio.

Restava, e resta, preclusa ogni possibilità di sottoporre tanto la magistratura ordinaria (e speciale) nel suo complesso, quanto i singoli uffici del pubblico ministero (sia presso le giurisdizioni speciali che, a maggior ragione, presso quelle ordinarie) alla potestà gerarchica del Governo, del Ministro di grazia e giustizia o di qualunque altro potere dello Stato.

Quando, nel 1989, in aderenza al sistema costituzionale e agli auspici dei Padri costituenti, fu adottato il nuovo codice di rito accusatorio, esso eliminò i casi di cumulo di funzioni giudicanti e requirenti in capo alla stessa persona-organo e ridisegnò il ruolo processuale dei giudici e dei pubblici ministeri separandoli con nettezza e tentando per ciascuno dei due una ricostruzione coerente ed omogenea, anche se con risultati non sempre soddisfacenti, in seguito aggravati da talune pronunce della Corte costituzionale.

Nel rito accusatorio, la posizione istituzionale del giudice è quella del soggetto disinteressato rispetto alla lite, cioè rispetto al rapporto sostanziale che egli deve dirimere. Diversamente, la posizione istituzionale del pubblico ministero, che pure deve essere imparziale in presenza di una pluralità di notizie di reato e cioè prima dell'avvio delle indagini, è quella di chi svolge il ruolo di «parte» del processo, in quanto portatore nel caso concreto dell'interesse punitivo dello Stato che egli tende a realizzare attraverso la pronuncia del giudice. Deriva da ciò la necessità di sfuggire alla giurisdizionalizzazione del pubblico ministero e dunque di separare nettamente il suo ruolo da quello del giudice.

Questa necessità della separazione dei due ruoli discende non solo dal principio della natura di parte del pubblico ministero

e di terzietà del giudice, ma anche da altri che trovano posto nella Costituzione, e segnatamente il principio della parità delle parti nel processo e quello della pienezza del diritto di difesa, i quali, congiuntamente ai precedenti, costituiscono i canoni fondamentali del «giusto processo».

Il principio della parità si ricava dagli articoli 3 e 24 della Costituzione ed è contenuto nell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 488. Inoltre, «la partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento» è espressamente citata, come criterio direttivo numero 3), nell'articolo 2 della legge di delega 16 febbraio 1987, n. 81, in base alla quale è stato emanato il nuovo codice di procedura penale. È chiaro che questa parità non può essere altrimenti intesa che nel senso della equidistanza: l'accusa, che è parte, è pari alla difesa, che è l'altra parte, se e solo se l'una e l'altra parte sono ugualmente distanti dal giudice, che è terzo e sopra le parti. Non c'è dubbio che questa equidistanza venga turbata dall'appartenenza dei giudici e dei pubblici ministeri allo stesso ruolo e alla stessa carriera.

Né la questione può essere relegata ai soli aspetti soggettivi. Propriamente, il problema non è l'imparzialità del giudice, ma la sua terzietà. L'imparzialità attiene alle doti soggettive della persona, la terzietà riguarda il ruolo istituzionale del soggetto. Un giudice che appartenga allo stesso ruolo del pubblico ministero può ben essere imparziale (nel senso soggettivo di sereno, equo, non fazioso o condizionato o interessato), ma non può essere terzo (nel senso oggettivo di distinto e separato). Un adagio diffuso nei paesi anglosassoni rende bene questa differenza fra l'aspetto personale-soggettivo della imparzialità e quello istituzionale-oggettivo della terzietà: «*justice must not only be done, it must also be seen to be done*».

Quanto al principio della pienezza della difesa, non v'è chi non veda, specie dopo

tanta pratica degenerare cui ci ha abituato la recente cronaca giudiziaria, che esso non è assicurato da un regime di comunanza di carriera tra giudici e pubblici ministeri. Soprattutto in un'epoca in cui, a causa di quel perverso circuito noto come «mediatico-giudiziario», gli effetti della pena si scontano sull'immagine dell'imputato prima del processo, l'appiattimento della figura del giudice su quella del pubblico ministero (che, ormai, nell'opinione pubblica, è esso stesso chiamato e considerato «giudice») lede il diritto pieno alla difesa. Proprio perchè lo spazio della giurisdizione viene, nei fatti, travolto da quello della investigazione e dell'accusa, è necessario separare nettamente il titolare dell'una da quello dell'altra.

Per ragioni costituzionali, oltre che per le citate ragioni pratiche, sarebbe doveroso riformare lo *status* dei magistrati del pubblico ministero al fine di differenziarlo da quello dei giudici, di garantirne l'indipendenza secondo le modalità richiamate dal testo costituzionale e non ancora definite, di renderlo compatibile con le esigenze di coordinamento interno degli uffici e di unità dell'azione investigativa sia a livello locale che nazionale. Allo stesso modo, sarebbe altresì auspicabile una diversa disciplina della composizione del Consiglio superiore della magistratura, allo scopo di assicurare che la componente togata corrisponda proporzionalmente alla consistenza numerica dei due organici, così come è opportuno che sia modificato l'attuale sistema elettorale della componente togata per evitare degenerazioni correntizie e partitiche della libera associazione fra magistrati.

Il presente disegno di legge ha uno scopo più limitato ma ugualmente fondamentale. Esso non tocca la differenza di garanzie di indipendenza dei pubblici ministeri rispetto a quelle, attualmente identiche, previste per i giudici; prende atto che una differenza di *status* fra gli uni e gli altri si ricava dal testo della Costituzione e del nuovo codice di rito e si propone di separare i rispettivi ruoli organici, anche al fine, richiamato da precise direttive del Parlamento europeo, di allineare l'organizzazione giudiziaria del nostro Paese a quelli di democrazia continentale e anglosassone, dove l'istituto della separazione è ormai consolidato.

Con il presente disegno di legge si concede al Governo la delega ad emanare disposizioni per disciplinare la fase transitoria del passaggio dall'assetto attuale a quello nuovo, nonchè le modalità per l'accesso ai concorsi relativi ai due distinti ruoli organici. Per la formazione preliminare di coloro che intendono partecipare ai concorsi, si prevede qui la formula dei corsi-concorsi, i quali, essendo diretti ad aspiranti non ancora inquadrati nei distinti ruoli, possono essere svolti ovviamente da un unico organismo, da utilizzare eventualmente anche per l'accesso alla professione forense.

Confidiamo che questo disegno di legge venga favorevolmente valutato e, se del caso, migliorato dal dibattito parlamentare, che ci auguriamo permeato dallo spirito di collaborazione che deve caratterizzare l'attività legislativa soprattutto quando si ponga di dare attuazione a precetti costituzionali e modificare una disciplina, quale quella vigente, che si è così clamorosamente dimostrata lesiva delle garanzie fondamentali dei cittadini.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La presente legge ha le finalità di garantire il rispetto dei principi di giusto processo, uguaglianza, parità delle parti nel processo, terzietà e indipendenza del giudice, pienezza ed effettività del diritto alla difesa, nonché del principio di indipendenza del pubblico ministero.

2. Il primo comma dell'articolo 4 dell'Ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«I magistrati appartengono ai due distinti ruoli dei giudici e dei pubblici ministeri, e sono inquadrati nei rispettivi organici».

3. I due ruoli organici di cui al primo comma dell'articolo 4 dell'Ordinamento giudiziario, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, sono costituiti dalla data di entrata in vigore della presente legge e ad essi sono assegnati i magistrati che alla stessa data esercitano le rispettive funzioni.

4. I magistrati assegnati ad uno dei ruoli richiamati al comma 3 hanno facoltà di opzione per il passaggio all'altro ruolo entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Sino all'espletamento delle procedure attuative delle opzioni, i magistrati restano in servizio nei posti cui attualmente sono assegnati.

Art. 2.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o

più decreti legislativi recanti disposizioni che consentano il passaggio, in sede di prima applicazione della presente legge, tra i due ruoli e i corrispondenti organici della magistratura, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere il passaggio da un ruolo all'altro della magistratura ordinaria sulla base delle opzioni operate nel termine previsto dalla presente legge, disciplinando le modalità di presentazione delle domande, del loro esame e della decisione su di esse da parte del Consiglio superiore della magistratura;

b) prevedere che il passaggio possa avvenire esclusivamente verso distretti giudiziari diversi da quelli di appartenenza del richiedente;

c) approntare le misure atte ad evitare che, in conseguenza dell'accoglimento delle domande, si verifichino carenze di organico in uno dei due ruoli organici o in qualunque ufficio;

d) definire le modalità dei concorsi per titoli da espletarsi per la formazione delle graduatorie di opzione nel caso in cui esse superino le disponibilità di posti in uno dei due ruoli organici o nelle piante organiche degli uffici giudiziari, evitando ogni accoglimento di domande oltre il numero dei posti disponibili;

e) assicurare la contestualità delle assunzioni delle nuove funzioni al fine di evitare vacanze per effetto dell'accoglimento delle domande di opzione;

f) salvo che ai fini della valutazione della professionalità acquisita per il conferimento di incarichi direttivi, prevedere il collocamento nel ruolo per il quale si sia optato con la stessa anzianità maturata nel ruolo di provenienza;

g) prevedere la decadenza dall'opzione per coloro che, nelle more dell'espletamento delle procedure di passaggio, abbiano presentato domanda di partecipazione al concorso per la copertura di posti resisi vacanti nel ruolo organico di appartenenza.

Art. 3.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di accesso ai distinti ruoli dei giudici e dei pubblici ministeri e di assetto organizzativo di questi ultimi, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che l'accesso ai due ruoli della magistratura avvenga soltanto per concorsi pubblici esterni distinti per ciascun ruolo, salve le disposizioni attuative dell'articolo 106, secondo e terzo comma, della Costituzione;

b) individuare le materie e le modalità dei concorsi tenuto conto della diversità delle funzioni da assegnare;

c) prevedere che l'accesso al ruolo organico giudicante o a quello requirente avvenga secondo la formula del corso-concorso, mediante una preventiva selezione concorsuale per titoli ed esami dei partecipanti al corso di formazione propedeutico al concorso definitivo;

d) prevedere che i magistrati, già appartenenti ad uno dei due ruoli della magistratura, vincitori di concorsi per l'accesso all'altro ruolo, non possano essere assegnati, nei primi cinque anni, nello stesso distretto ove hanno svolto le precedenti funzioni.

2. L'articolo 190 dell'Ordinamento giudiziario è abrogato.

3. Nell'articolo 192, sesto comma, dell'Ordinamento giudiziario le parole «, salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del Consiglio superiore della magistratura» sono soppresse.

4. Trascorso il termine per esercitare l'opzione di cui all'articolo 1, i magistrati ordinari possono partecipare ai concorsi per il conferimento di posti relativi esclusivamente al ruolo organico di appartenenza. Essi possono altresì partecipare a concorsi non riservati per il conferimento di posti re-

lativi all'altro ruolo organico a condizione che il concorso venga bandito entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, che sia stata tempestivamente e validamente esercitata l'opzione di cui all'articolo 1, e che l'opzione stessa non sia stata accolta a causa della migliore collocazione in graduatoria di altri aspiranti.

5. Sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui agli articoli 2 e 3, un testo unico al fine di armonizzare le nuove norme con quelle contenute nell'Ordinamento giudiziario.

6. I decreti legislativi previsti dalla presente legge sono adottati ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400.